# Expert Panel on Access to Historical Census Records

## Table of Contents

## 1. Introduction

1.1 Mandate and Work of the Panel

1.1.1 Mandate

1.1.2 Scope

1.1.3 Members

1.1.4 Work of the Panel

1.2 Organization of the Report

## 2. Issues and Considerations

2.1 The Frame of Analysis

2.1.1 Statistics Canada and Data Collection in Canada

2.1.2 Users of Historical Census Records

2.2 The Census in Canada: Historical Perspective

2.3 The International Context

2.4 Canadian Undertakings Regarding Confidentiality

2.5 Historical Census Records Transfer, Storage and Use

2.6 The Questions

2.7 Current Public Concerns

2.8 The 92-Year Rule

2.9 The Legal Situation

2.10 Release of Future Census Records

2.11 Issues and Considerations: A Summary

**3. Recommendations: Ways and Means for Achieving the Release of Historical Census Records**

3.1 2001 and Subsequent Censuses

3.2 Consent

3.3 Achieving Release of Censuses Taken Prior to the 1918 *Statistics Act*: 1906-1911-1916 Censuses

3.4 Censuses Taken Under the 1918 and Subsequent Statistics Acts

3.5 Summary

**Annex A: List of Expert Panel Meetings**

**Annex B: Detailed Opinion Poll Questions and Results**

---

# 1. Introduction

## 1.1 Mandate and Work of the Panel

### 1.1.1 Mandate

On November 5, 1999, the Honourable John Manley, Minister Responsible for Statistics Canada, appointed an Expert Panel on Access to Historical Census Records to report regarding the legal, privacy and archival implications of providing access to historical census records. The Panel was asked to examine the following issues:

1. What are the elements of the difference of opinions between Canadians who would seek to maintain the protection of personal information and those who would like to examine personal or community histories?

2. What options exist to provide access to historical census records?

### 1.1.2 Scope

The Panel was asked to consider the public release of historical census records. It did not consider the public release of other survey and administrative data records. It has dealt with the release of records for all census periods including the future.

### 1.1.3 Members

The Panel was chaired by Dr. Richard Van Loon, President of University, and members included: the Honourable Lorna Marsden, President and Vice-Chancellor of York University, Professor Chad Gaffield, University of Ottawa, Professor John McCamus, Osgoode Hall Law School and the

Honourable Gérard La Forest, retired Supreme Court judge.

Top

### 1.1.4 Work of the Panel

The Panel, unlike a Commission of Inquiry or a Parliamentary or Senate Committee, did not hold public meetings; rather Canadians were invited to write to the Panel regarding their views on access to historical census records. As well, the Panel asked certain interested groups to explicitly express their views on the matter.

The Expert Panel held five working meetings during which time a number of sessions were held with specific persons or groups (see Annex A). Two telephone conferences were held with provincial genealogical associations. The Panel Chair and Dr. Gaffield also had the opportunity to meet with the Chief Statistician of Australia who made time available during his scheduled visit to Ottawa in February 2000.

Over 2,500 letters, faxes and e-mails were sent to the Minister responsible for Statistics Canada, the Chief Statistician and numerous Members of Parliament prior to the announcement of the Expert Panel. These were made available to the Panel members. During the seven month duration of the Panel, a further 1,055 letters were received from Canadians active in genealogical societies. The Panel received 95 submissions from historical, archival and genealogical associations as well as other interested Canadians.

As part of its deliberations, the Panel members also considered the draft legislation and motions before the Senate and the House of Commons together with related speeches and documentation.

Further, the Panel considered the public opinion research commissioned by Statistics Canada. The firm Environics conducted six focus groups (two in Ottawa, two in Toronto and two in Montreal). Nine questions were asked on an opinion poll conducted by Environics in March 2000 and seven were asked in a follow-up survey conducted at the end of April. Panel members observed the focus groups. The questions asked in the first survey were developed by Panel members and the staff of Environics. The questions asked in the second survey were developed by Environics and Statistics Canada.

All of the material received and considered by the Panel is available for consultation at the Statistics Canada Library and Information Centre, R.H. Coats Building, Ottawa. As well, a limited number of submissions have been posted on the Statistics Canada Web site. Please note that federal government official languages policy prevents the posting of unilingual materials on government maintained Web sites and, for that reason, only a limited number of submissions were posted.

The Panel would like to thank all those individuals and organizations who sent written submissions, participated in the teleconferences and attended their meetings. The interest, dedication and efforts of many Canadians were of considerable assistance to the Panel.

Top

### 1.2 Organization of the Report

In the first section, we frame the major issues as we see them and consider the positions of the major proponents for and against release. The report then turns to a consideration of the history of census in Canada, the international context, the undertakings regarding confidentiality and release, the nature of the questions asked of respondents, current public concerns and views. After some consideration of the legal situation, the report considers the important practical issues of how the principles we enunciate can be put into practice.

---

## 2. Issues and Considerations

### 2.1 The Frame of Analysis

In Canada, all individual census records, up to and including those from the 1901 Census, have been transferred from Statistics Canada to the National Archives and made available for public use. The data for the 1891 and the 1901 Censuses were transferred and released 92 years after their collection. However, the 1906 Census records were not released in 1998 and there is doubt as to whether the 1911 Census records will be released in 2003.

The Panel was created because there is a difference of views between those who believe that individual census records should routinely be made available, after a time, to the public and those who believe such records should never be released. Advocates of the former view include archivists, historians, genealogists and others interested in historical research. Advocates of the latter include Statistics Canada, the National Statistics Council and the Privacy Commissioner.

Those who advocate perpetual confidentiality are concerned that any releases of individual census records after the 1901 Census will require retroactive changes to legislation and that this will be considered by many people to constitute the breaking of a promise made by the federal government to Canadians. They fear that any such action will lead to doubts being cast on the confidentiality of all statistical data collected or held by Statistics Canada and will result in a decline in the response rate for future surveys and censuses. Since these data are essential to the management of the economy and to the operation of government, they assert that this risk far outweighs any benefits to be gained from release. They also assert that the moral and legal right to privacy of individual information accrues in perpetuity.

Those who advocate release believe that the value of the historical information to be gained by release outweighs other considerations. They believe that no guarantee of perpetual confidentiality was ever made, and they cite both historical precedents in Canada and the practices of Britain and the United States as supporting the view that the release of individual historical census records is not problematical and will not be of concern to the public.

Top

### 2.1.1 Statistics Canada and Data Collection in Canada

The primary role of Statistics Canada is to establish and maintain a national statistical system for Canada. This objective is achieved by collecting, compiling and publishing information about the economic, social, cultural and demographic conditions of Canadians. As a statistical agency, Statistics Canada has a world-renowned reputation for the accuracy and quality of its statistical output.

Statistics Canada undertakes its work by conducting large sample surveys, by accessing administrative data sources and, of course, through the census. The importance of the census in fulfilling governance requirements is matched in importance by Statistics Canada's surveys in areas such as business, labour force, population health or household income.

Given the importance of the work of Statistics Canada for Canadian society and government, it is essential not to harm or damage the Agency's ability to undertake the successful collection of census or other data collection activities. The taking of a census can be viewed as an intrusive activity. The trade-off for requiring compulsory participation in the census has been a guarantee of confidentiality. Quite aside from any moral or ethical concerns in this regard, then, any change to this balance which might lead to a lower response rate, increased collection costs or deterioration in the quality of response would be viewed with intense alarm by Statistics Canada and its data users.

Top

### 2.1.2 Users of Historical Census Records

Historians and genealogists are the major users of historical census records. Historians note that the formation of households and families, the organization of work among family members, the socio-economic and spatial mobility of ordinary Canadians and the growth and decline of rural and urban areas are all essential parts of the fabric of Canadian history. The census, as a unique source of information on all Canadians and on the patterns of Canadian settlement, is highly valuable in understanding our past and historians assert that only through access to individual census records can they properly conduct their research.

The large group of Canadians who are interested in genealogy requires access to individual census records to determine family lineage and change over time. The census is a particularly important source as it reveals the names, ages and characteristics of all of the family and household members. It provides unique information on the characteristics of the individual such as place of birth and immigration status, education and economic status. Only by tracing the life histories of individual family members is it possible to explore the lineage of family units in Canada.

Historians and genealogists demonstrated a need for access to the individual level information and neither group could identify another data

source that would meet their research and information requirements. Both groups stressed that historical census records must be accessible and available to everyone, not just academics and scholars. This was a point equally emphasized by members of the archival community.

Top

### 2.2 The Census in Canada: Historical Perspective

Canada has had a long history of census-taking. Jean Talon is considered to have held the first modern census in New France in 1666. Pre-confederation censuses were held also in British North America. Since Confederation, a national census of the population has been held every ten years until 1956, when Canada's national census began to be taken every five years. During the period beginning in 1906 to 1946, mid-decade censuses were held only in western Canada.

Table 1 summarizes the general nature of all post-Confederation Canadian censuses.

**Table 1:**

History of Canadian Census-taking Since Confederation

| Census Year | National Census | Prairie Census Only | Enumeration Methodology | Questionnaire Content | Date of Public Release by National Archives |
|---|---|---|---|---|---|
| 1871 | X | | Enumerator | Name, address, sex, relationship to household head, marital status, ethnicity, birthplace, occupation, literacy and infirmities. | 1942 |
| 1881 | X | | Enumerator | Very similar to 1871. | 1929 |
| 1891 | X | | Enumerator | Very similar to 1871. | 1980 |
| 1901 | X | | Enumerator | Very similar to earlier censuses. | 1993 |
| 1906 | | X | Enumerator | Demographic and livestock questions. | Not released in 1998. |
| 1911 | X | | Enumerator | Similar to 1901, includes education and earning questions. | 2003? |
| 1916 | | X | Enumerator | Similar to 1911, excludes education and earning questions. | 2008? |
| 1921<br>1931<br>1941<br>1951<br>1956,<br>1961,<br>1966 | X | | Enumerator | Content changed as survey programs began to replace the census. Population census asked demographic, socio-economic, cultural, economic and housing questions. | |
| 1926,<br>1936,<br>1946 | | X | Enumerator | Content usually similar to preceding national census. | |
| 1971,<br>1976<br>1981,<br>1986,<br>1991<br>1996,<br>2001 | X | | Respondent Completed<br>1971: one in three answered the long form<br>1976: short form only<br>From 1981 onwards, one in five answer the long form | Short form asked fundamental questions: name, address, sex, marital status, mother tongue and relationship.<br>Long form includes disabilities, ethnicity, citizenship, visible minority and aboriginal status, religion, language, fertility, education, mobility, occupation, labour force, place of work, unpaid work, income and shelter costs. | |

The major objective of a census has always been to obtain a highly accurate count of the number, characteristics and distribution of a population living permanently within pre-determined borders. A census provides a snapshot of the country and its population for a given point in time. This is done in order to support legal requirements such as the establishment of electoral boundaries or the distribution of transfer payments. For these reasons, it is vitally important that a census counts virtually all residents at one point in time, and a near-perfect response rate is thus essential.

Some guarantees of confidentiality of data have accompanied every census for which we have detailed information but all individual census records up to and including the 1901 Census have been publicly released in Canada.

Today's census is Canada's largest peacetime operation, involving, at its peak, over 38,000 enumerators. It requires about eight years from the question concept development stage to the final release of information and with respect to the 1996 Census, the total cost was in excess of $347.5 million.

Top

### 2.3 The International Context

The practices and legislation governing the release of historical census records differ among countries holding censuses. The practices in some countries normally considered benchmarks for Canada are summarized in Table 2.

**Table 2:**

Summary of International Situation Regarding the Release of Historical Census Records

| Country | Response requirement | Public Release | Number of Years Census Records Kept Confidential Prior to Public Release |
|---|---|---|---|
| United States | Mandatory | Yes | 72 |
| United Kingdom | Mandatory | Yes | 100 |
| Australia | Mandatory | 2001 only | 99 |
| France | Mandatory | Partial: specific cantons only | 100 |
| Newfound-land | Mandatory | All censuses held prior to Confederation (1949). | 1945 Census currently available |
| Canada | Mandatory | Up to 1901 | 92 |

The two countries most commonly used as a benchmark for Canada, Britain and the United States, routinely release historical census records. In France, release is very limited and other countries, not in the table, show a mixture of practices. Australia, on the other hand, destroyed census records for the periods between 1905 and 1996, but has recently decided to hold and then release the 2001 Census records after 99 years. The release will be subject to respondent consent.

In both Great Britain and the United States, the wording of laws governing census confidentiality is quite similar to that in our *Statistics Act*. Their provisions, like ours, contain no mention of time limits, forbid access to records to anyone but census employees, limit use of data to aggregate statistical purposes and prohibit release of data that could result in individual identification.

The public release of census records in both the U.S. and Britain is actually governed by legislation relating to their national archives. This legislation is assumed to apply after the records are transferred to those repositories.

The U.S. legislation with regard to confidentiality of data in the hands of census officials is set out in Section 9 and 214 of Title 13 of the United

States Code. The census records are transferred to the National Archives in a manner similar to that which is mooted in the Canadian Instructions to the Census Commissioners and Enumerators for the period up to and including the 1946 Census and is effected pursuant to an exchange of letters between the heads of the U.S. Bureau of the Census and the National Archives. The release of the American historical census records after 72 years is then conducted by the Archives in accordance with its procedures and is not contentious.

Similarly British legislation, in the *Census Confidentiality Act* 1991 (Schedule 12) provides guarantees of confidentiality and penalties for breach of confidentiality while the data are in the hands of the census officials and is silent on the matter of length of time. Census records are transferred to the Archives with the understanding that they are to be impounded for 100 years. Release of British census materials after 100 years through the National Archives and subject to the legislation governing that institution is then routine and uncontroversial.

The Panel's view is that the international precedents in the two countries most often used as benchmarks for Canada are consistent with the claim that the guarantees provided to Canadians with respect to confidentiality were not intended to be perpetual, that the records would eventually be deposited with the National Archives and that, once there, the *National Archives Act* would apply.

Top

### 2.4 Canadian Undertakings Regarding Confidentiality

But what of the specific undertakings made to Canadians regarding confidentiality? Since 1871, all census enumerators have taken the oath of secrecy and have been instructed to keep the results of the census confidential. Review of the enumerator instruction manuals used in census-taking from 1871 to the most recent 1996 Census Guide reveals a continuity of concern by Statistics Canada to assure respondents that their personal census information would be revealed only to those doing census work. The secrecy requirements appear to have been a response to a continuing fear and suspicion among respondents that their census information could be used against them personally.

For example, the 1871 Census Manual of Instructions for Commissioners and Enumerators stated that: "A census is not taken for purposes of taxation, as, unfortunately, many persons imagine." Therefore, enumerators were told that: "Persons having apprehensions, or showing hesitation in giving their answers, must be assured that no information they may give, and that nothing taken down in the schedules, can possibly injure, or in any way affect their standing or their business." Similarly in the 1911 Census, enumerators were told to give positive answers and assurance in the course of their work: "If a fear is entertained by any person that they may be used for taxation or any other object."

The 1996 Census questionnaire tells all respondents: "Your personal census information cannot be given to anyone outside Statistics Canada - not the police, not another government, not another person."

It is impossible, of course, to know what was communicated to individual

respondents regarding confidentiality by enumerators over time and across the country, particularly in the early years of the census. But it is striking that all of the instructions and all of the examples used refer to contemporary concerns such as taxation, immigration status or business data. Words like "perpetual" or "eternal" or "for ever" were used neither in the legislation nor in the more colloquial instructions to enumerators and are never found in the debates surrounding the 1905 and 1906 *Census and Statistics Act* and the 1918 *Statistics Act*.

While the assurances given to respondents have been similar over time, the legislative framework in which they have been set has evolved very considerably. The most significant change came with the passage in 1918 of the *Statistics Act*. It sets out explicit guarantees in legislation as follows:

> *15(1) No individual return, and no part of an individual return, made, and no answer to any question put, for the purposes of the Act, except as hereinafter set forth, shall without the previous consent in writing of the person or of the owner for the time being of the undertaking in relation to which the return or answer was made or given, be published, nor, except for the purposes of a prosecution under this Act, shall any person not engaged in connection with the census be permitted to see any such individual return or any part of any individual return.*
>
> *15(2) No report, summary or statistics or other publication under this Act, except as aforesaid, shall contain any of the particulars comprised in any individual return so arranged as to enable any person to identify any particulars so published as being particulars relating to any individual person or business.*

Thus while it remained the case after 1918 that what was said 'at the door' may have varied from individual to individual, the Parliament of Canada set out much clearer and broader public assurances in law than had previously been the case.

Top

### 2.5 Historical Census Records Transfer, Storage and Use

At the same time as respondents were given assurances of confidentiality, there is also evidence of the intent to preserve this information for the use of future generations. The same instructions to the enumerators which dealt with confidentiality also contained reference to the returns being kept in the archives of the Dominion and used for future reference. For example, in 1911 enumerators were enjoined to "write legibly" since the records would eventually be transferred to and stored at the Dominion Archives. This intention was evident in all of the instructions up to the 1946 Census. And, since the mandate of the Dominion (later National) Archives has always been the storage of information for some present or future use, it is reasonable to assume that the eventual release of individual record data stored there has generally been contemplated. Certainly, by 1942, the first release of historical census information had occurred as the 1871 Census records were made available to the public by the National Archives and release continued, somewhat irregularly, up until the release of the 1901 records in 1993.

Top

### 2.6 The Questions

The nature of questions asked on Canada's census have remained broadly similar over time. For example, the early censuses asked for the name of every household member, the address of the residence, the sex, date of birth, marital status, birthplace, citizenship, year of immigration, religion, number of children born to married women, language spoken, level of schooling, occupation, place of work, income and sources of income for all household members. In addition, questions were asked about the dwelling, such as type of tenure and costs. Many of these same questions are still asked today.

There were, occasionally, questions asked in earlier censuses which might be viewed as highly sensitive today. For instance in 1911, a question about infirmities included the categories "crazy or lunatic" and "idiotic or silly". But similar questions were asked in the 1901 Census and release of these census records has elicited no complaints.

Since 1971, the short-form questionnaire, answered by all respondents, has covered only "tombstone" information such as name and date, sex, relationship to persons in the household and marital status. The long-form questionnaire, answered by only a sample of households, asks detailed socio-economic questions including income and shelter costs. In fact, then, in some respects, the response burden and overall intrusiveness was greater in the earlier censuses. Moreover, during these early censuses, the answers were given directly to an enumerator who was, in most cases, known to the respondent. While respondents today might know the enumerator who leaves the form at their residence, this is much less likely to occur as the majority of Canadians live in major urban centres and Statistics Canada makes every effort to assign census workers to neighbourhood areas located at a distance from where they live.

In the Panel's view, most of the information collected by the census is not of a highly sensitive nature. Moreover, that information which might be sensitive for some respondents, such as income data, is likely to lose its sensitivity over time and reaction, or lack of it, to release of previous censuses seems to confirm this conclusion.

Top

### 2.7 Current Public Concerns

The Environics opinion poll conducted in March 2000 suggests, even in the current privacy-sensitive environment, the majority of those asked supported the release of their personal census information 100 years after the census. And, when participants in the focus groups were advised of the nature of census information, they generally appeared to think that disclosure of such information after the passage of a lengthy period of time was not problematic. Some participants, indeed, were pleased by the thought that their descendants would take such an interest in the facts of their ancestors' lives. Due to the nature of the information collected and

given the passage of time, the privacy interest of respondents does not appear to be a particularly intense one.

Most Canadians surveyed in the poll consider that Statistics Canada keeps their personal information confidential although over a third do not. Moreover, a change to legislation which would permit the release of their own personal census information about 100 years hence would not seem to change the way that the majority of Canadians would answer the next census or participate in Statistics Canada surveys (see Annex B).

However, the situation is less clear with regard to any legislation that might be necessary to release census records that were subject to earlier guarantees of confidentiality. The Opinion Poll demonstrates that, while 68 percent of Canadians would agree with such legislation, 30 percent would disapprove and in total 21 percent would do so strongly (see Annex B, Table 4).

The focus groups were also instructive in this regard. The question used in the first national survey did not emphasize that one could construe legislative change to release historical census records as the government "breaking a promise" but all the focus groups, more or less quickly and on their own, came to construe such legislation in that way. Once they did, they became very hostile to the idea. It was not clear that this would affect their response to future censuses but it is safe to say that they were displeased at the concept.

In recognition of this, Statistics Canada commissioned a second national survey in which the notion of "retroactivity" was explicitly introduced. Table 5 (Annex B) indicates that a question focussing on a retroactive amendment is greeted with less approval compared with one asking only about changing the law, though even, in this second survey, over half of the respondents would approve of such a change. Even so, the notion of retroactive legislation is of considerable concern to the Panel, as it is to Statistics Canada.

Overall, however, the Panel does not think it likely that the eventual release of census records will materially affect census participation. Our survey data suggest it is not a problem, and we subscribe to the view of the U.S. Congressional Committee that investigated the problem. With regard to the fear that such release would damage participation the Committee noted:

> *To the best of our knowledge, this concern has never been demonstrated. No evidence has ever been presented that knowledge of the eventual availability of census schedules, a fact which has been well publicized by archival, historical, genealogical, and religious organizations for over 20 years, affects the willingness of citizens to cooperate and furnish information.*
>
> (Committee on Government Operations, House of Representatives, Washington, 10 July 1978)

This impression is supported by the historical record in Canada. Early census records began to be released by the National Archives when the 1871 Census was made available in 1942. The 1881 Census records were opened to the public in 1979 and following the passage of the *Privacy Act*, the 1891 and 1901 Censuses were made public 92 years after each census was taken. Meanwhile, all pre-Confederation censuses in Newfoundland were released shortly after Newfoundland joined Canada. The aftermath of

the *Privacy Act* suggests that the government believed it could and should release census records, on a regular basis, after 92 years. Certainly, for all censuses undertaken prior to the changed legal situation created by the 1906 *Census and Statistics Act* and the 1918 *Statistics Act*, the government was entitled to do so simply by the understandings surrounding the *Privacy Act* and without further legislative action.

There have been no complaints whatsoever to the Government of Canada or Newfoundland about the release of this information. In fact, when the United States and British releases are included, there has now been census records released regarding over 620 million individual records in the three countries and there has not been a single complaint made to the National Archives, census offices or privacy commissioners of any one of them.

Overall, the Panel concludes that access to census records after the death of the respondent or after the passage of a long period of time is not likely to be or to have been in conflict with the actual expectations of past respondents or at odds with the views of the present ones.

It seems to the Panel that where the government can release census records without recourse to any legislation which could be construed as the retroactive removal of a guarantee of confidentiality, there is little danger of an inflamed public opinion that would affect future censuses. But if legislative change was necessary and particularly if it were an amendment to the *Statistics Act*, there may be some risk to the census, and, quite possibly, to the other activities of Statistics Canada.

Top

### 2.8 The 92-Year Rule

We have seen that most countries releasing historical census records keep the personal census records confidential for a specific period of time, usually ranging from 70 to 100 years, after which time the records are released to the public. While the time period for the release of historical census documents in Canada varied up until the passage of the *Privacy Act*, the period of confidentiality has since been established to be 92 years and is enshrined in the *Privacy Act*.

It is not at all clear why 92 years was originally chosen to be the interval between the taking of a census and its public release. In practical terms, it would appear that 92 years permitted the immediate release of the 1891 Census records once the *Privacy Act* was passed in 1983.

It has been argued that the release of the historical census information, even after 92 years, violates the fundamental principles of personal privacy because respondents were not explicitly informed that their information would eventually be released to the public. The basic tenets of privacy legislation mean that Canadians have the right to know why personal information is being collected, how it will be used, how long it will be kept and who will have access to it. Uses of information for purposes other than for which it was collected should be subject to consent.

This perspective is at odds with the view that the passage of time or death of an individual diminishes the privacy rights of that person, a view that is

also enshrined in the *Privacy Act*.

The Panel has carefully considered these competing views. Our conclusion is that the commitment to confidentiality of census data was not intended to last indefinitely. Our view is that the passage of 92 years is sufficient time to allay concerns regarding individual privacy.

Top

### 2.9 The Legal Situation

Although the Panel contains two members of the legal profession it is not our intention to give legal advice to the government. However, we are persuaded that perpetual confidentiality was not likely either assumed or intended by lawmakers. This view is derived from the following considerations:

- our inability to find **any** mention of perpetual confidentiality either in legislation or in any of the debates surrounding it;
- the explicit statement that the census records would be transferred to the National Archives;
- the parallels to U.S. and British legislation;
- the fact that all the wordings surrounding guarantees of confidentiality referred to contemporary concerns about use of the data.

Public reaction (or lack of it) to release of earlier census records suggests that our view is shared by the public.

We have reviewed legal opinions provided to Statistics Canada and to the National Archives by the Department of Justice and we recognize that legal minds can differ regarding the legal standing of various assurances given respondents versus the indication that records were to be transferred to the Archives. However, while we find the legal situation ambiguous, we find no convincing evidence that Parliament intended to create perpetual confidentiality.

We have come to the view that the release of pre-1906 census records constitutes a particularly important precedent particularly when combined with the fact that release of the 1891 and 1901 census records occurred in concert with the 1983 *Privacy Act*. We further believe that the passage of time - 92 years in this case - is an important legal and moral consideration and that the release of census records after 92 years in no way violates the original intent of those who developed the census in Canada. We do recognize that the passage of the *Statistics Act* in 1918, with its encoded guarantees of confidentiality, adds an element of uncertainty as does the disappearance, after 1946, of the requirement that census records be transferred to the National Archives but this does not change our view of the spirit and intent.

Top

### 2.10 Release of Future Census Records

It will not have escaped the reader's attention that we have said little about the situation with respect to the release of the records for future censuses. We do not consider this to be a difficult matter. Provided that respondents are advised that individual census records will be released after a 92-year period we do not foresee a problem. Our public opinion data suggest the vast majority of Canadians are untroubled by this prospect and will not consider it an impediment to response. It is incumbent on Cabinet to keep this in mind when it approves questions for the census but we believe the addition of this consideration to Cabinet's concerns is a proper exercise of the executive power.

Top

### 2.11 Issues and Considerations: A Summary

In the view of the Panel, its recommendations must achieve a balance between the privacy concerns of individuals and the value of public access to census records, with due regard for the viability of future censuses and of the other activities of Statistics Canada.

It is the Panel's view that the passage of time diminishes the concerns about individual privacy. Thus, in the matter of privacy concerns of individuals versus the value of public access, the Panel believes the value of public access **after a sufficient period of time** to be pre-eminent. We believe that 92 years is a sufficient elapse of time.

But the matter of the viability of future censuses and surveys is also a vital consideration. The Panel is concerned that public reaction to anything which could be construed as removing a guarantee made by the Government of Canada to its citizens, even 92 years ago, could create significant problems for Statistics Canada and its activities. While we believe this construction of the situation would be wrong, since no perpetual guarantees were intended, we do have to recognize that some could characterize legislative change this way.

The Panel therefore tempers its recommendation in favour of release with a call for careful consideration by government as to whether legislation is required and a thorough evaluation of the potential risks if it is. The likelihood that legislation could be required is greater for the release of data collected after passage of the *Statistics Act* in 1918 and the Panel has therefore been more cautious in its advice for that period.

Top

---

## 3. Recommendations: Ways and Means for Achieving the Release of Historical Census Records

Our fundamental recommendation is simply that census records should be publicly released through the National Archives 92 years after a census is taken. The means by which the release of historical census records can be

achieved varies with the historical period in which the census was and will be taken.

### 3.1 2001 and Subsequent Censuses

The Panel recommends that all Canadians be informed that the guarantee of confidentiality with regard to all future censuses endures for a period of 92 years after which time individual census records are to be released by the National Archives.

The Panel recognizes that any legislative change to enable release of personal census information is unlikely to be in place in time for the 2001 Census. The Panel also recognizes the long planning horizon required for undertaking any census and in no way wishes to jeopardize its success.

Equally, the Panel holds the view that Canadians should be informed at the time of the 2001 Census and for all subsequent ones that the guarantee of confidentiality is interpreted to endure for a period of 92 years after which time all individual records may be transferred to the National Archives for public release. It believes that an effective communication strategy must be mounted to ensure that Canadians are aware of this situation.

Top

### 3.2 Consent

The Panel does not recommend that each individual's or respondent's consent be sought for future release of census records.

The Panel is not convinced that the provision of consent, for example, as proposed for the 2001 Australian Census, would achieve an adequate result in Canada. The notion of "group consent" whereby the individual who completes the household census form provides consent on behalf of all household members is not a form with which Canadians are familiar; nor is it founded in Canadian privacy law and practice.

Rather, the Panel recommends for the 2001 Census that Canada adopt the practice currently in place in the United Kingdom and the United States. For the 2001 Census and all others where a household questionnaire is used, respondents would be informed that their individual census information would be kept secret for 92 years and after this time, the information would be publicly released by the National Archives.

Top

### 3.3 Achieving Release of Censuses Taken Prior to the 1918 *Statistics Act*: 1906-1911-1916 Censuses

The Panel recommends the immediate public release through the National Archives of the 1906 Census with a scheduled release of the 1911 Census in 2003 and the 1916 Census in 2008.

The Panel has carefully evaluated the moral, historical and legal arguments surrounding release of these records. Given the considerations set out in the preceding section of this report the Panel recommends that Statistics Canada immediately effect the transfer of the 1906 Census records to the National Archives for public release. The 1911 Census should be released to the National Archives in 2003 and the 1916 Census records in 2008.

The Panel is not persuaded that a legislative amendment to the 1906 *Census and Statistics Act* is necessary to effect the release of the remaining censuses undertaken prior to the enactment of the 1918 version of the legislation, particularly given the precedent of the release of earlier census records after passage of the *Privacy Act* in 1983. We believe that the *National Archives Act* governs the census records once it has been transferred and we believe the intent to transfer the census records to the Archives was clear.

Should there be legal doubt sufficient to cause the Government of Canada to believe legislation is necessary, the American and British precedent of clarification via the legislation governing the National Archives is considered to be the appropriate route but we wish to reiterate our view that any such clarification in no way would vitiate the spirit and intent of early censuses.

Top

### 3.4 Censuses Taken Under the 1918 and Subsequent *Statistics Acts*

The Panel recommends that the government commit itself to the public release of census information arising from the censuses held from 1921 onwards and determine what, if any, legislative steps might be required to do so.

While the Panel believes the principle of release of census information required that public release should occur in a scheduled manner 92 years after the census is held, it also notes that the transport of confidentiality guarantees into legislation in 1918 may be interpreted as making it more difficult to do so for post-1918 census records. The Panel urges the government to take any legislative steps which may be required after the 1916 Census is released to the public in 2008 and with due regard to a more deliberate assessment of the potential impact on the activities of Statistics Canada than has been possible to date.

We recommend that, should any legislative change be required, it be to the *National Archives Act* and clearly refer only to the release of census records.

Top

### 3.5 Summary

The Panel is firmly convinced of the benefits of the release of historical census records. The Panel is of the view that with the passage of time, the

privacy implications of the release of the information diminishes and that the passage of 92 years is sufficient to deal with such concerns. We are persuaded that a guarantee of perpetual confidentiality was not intended to apply to the census. We believe that the indication of transfer to the National Archives also implied an intention that the census records would eventually become public and we would not view any legislation deemed necessary to do so as a breaking of a promise to respondents. We view the historical and international precedents as fully supportive of this position. The Panel is equally convinced of the value of the census and other work of Statistics Canada and is unwilling to make any recommendation which it believes will jeopardize this work. It is for that reason that we recommend release of the pre-1918 Census records and post-2001 records on a 92-year cycle, while advising some caution regarding any legislative steps that might be thought necessary to effect the release of those census records for the period 1921 to 2001.

Top

---

## Annex A: List of Expert Panel Meetings

| Date | Submission |
|---|---|
| **January 6, 2000** | Statistics Canada<br>Dr. Ivan Fellegi |
| **February 9, 2000** | Canadian Historical Association<br>Dr. Irving Abella<br>Dr. William Waiser<br>Dr. Joanne Burgess<br><br>Privacy Commissioner of Canada<br>Mr. Bruce Phillips<br><br>National Archivist of Canada<br>Mr. Ian E. Wilson<br><br>**Telephone Conference Call Participants:**<br><br>British Columbia Genealogical Society<br>Mr. Gordon Watts<br>Mr. Bob Paulin<br><br>Alberta Genealogical Society<br>Ms. Carol Anderson<br><br>Saskatchewan Genealogical Society<br>Ms. Marge Thomas<br><br>Manitoba Genealogical Society<br>Dr. Geoffrey Lambert<br><br>Ontario Genealogical Society<br>Ms. Marjorea Roblin<br><br>Genealogical Institute of The Maritimes |

| | |
|---|---|
| | Dr. Allen Robertson<br><br>New Brunswick Genealogical Society<br>Mr. Calvin Craig<br><br>Genealogical Society of Nova Scotia<br>Ms. Karen McKay<br><br>P.E.I. Genealogical Society Inc.<br>Mr. Richard Savidant<br><br>Newfoundland & Labrador Genealogical Society Inc.<br>Mr. Patrick Walsh<br><br>NWT Genealogical Society<br>Mr. Robert Carr |
| **March 10, 2000** | **Telephone Conference Call Participants:**<br><br>Quebec Family History Society QFHS),<br>Mr. G. Schroder<br><br>Société généalogique canadienne-française<br>Mr. Marcel Fournier<br><br>La Société de généalogie de Québec<br>Ms. Mariette Parent |
| **April 7, 2000** | Environics<br>Dr. Donna Dasko |
| **May 1, 2000** | National Statistics Council<br>Dr. Ivan Fellegi<br>Dr. Lloyd Barber<br>Dr. Derek Hum<br>Dr. Arthur Kroeger |

Top

## Annex B: Detailed Opinion Poll Questions and Results

**Table 1:** "Thinking about yourself, would you strongly agree, somewhat agree, somewhat disagree or strongly disagree with allowing your personal census information to be made available to historians, to those interested in family history and to the public about 100 years after a census is held?"

| Degree of Support | Percentage of Canadians |
|---|---|
| Strongly agree | 41 |
| Somewhat agree | 35 |
| Somewhat disagree | 8 |
| Strongly disagree | 15 |
| Don't know/No answer | 1 |

Environics, Survey No. 1, 2000
Question 3
N = 2020

A similar question asked on the second survey yielded results also indicating support, though it was not overwhelming.

**Table 2:** "From now on, would you approve or disapprove of the government releasing your personal census information to the public after about 100 years?"

| Degree of Support | Percentage of Canadians |
|---|---|
| Approve | 55 |
| Disapprove | 43 |
| Don't know/No answer | 2 |

Environics, Survey No. 2, 2000
Question 1
N = 1032

**Table 3:** Impact of Legislative Change on Census and Survey Collection

| Response | Survey No. 1 | | | Survey No. 2 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | More Likely | Less Likely | No Difference | More Likely | Less Likely | No Difference |
| Answer Next Census | 18 | 13 | 68 (2% dk/na) | 5 | 25 | 69 (2% dk/na) |
| Accurate Answers on Census | 22 | 11 | 65 (1% dk/na) | 9 | 19 | 70 (2% dk/na) |
| Participation in other Statistics Canada Surveys | 18 | 19 | 62 (1% dk/na) | | | |
| Trust Statistics Canada | 15 | 20 | 64 (1% dk/na) | 7 | 30 | 62 (1% dk/na) |

Environics, Survey No. 1, 2000
Questions 6, 7, 8, 9
N = 2020

Environics, Survey No. 2, 2000
Questions 5, 6, 7
N = 1032

Question on participation in other Statistics Canada surveys was not asked in Survey No. 2

* dk/na = don't know/no answer

Top

In the first survey, the question for each option was asked as follows: "If the government were to change the law so that your personal census information would be available about 100 years after a census, would be more likely/less likely/make no difference to your answering/giving accurate answers/participation/trusting Statistics Canada?"

In the second survey, the question for each option was asked as follows: "If the government were to change the law to allow the eventual release of

personal census information that they had guaranteed would remain confidential, would be more likely/less likely/make no difference to your answering the next census/giving accurate answers/trusting Statistics Canada?"

**Table 4:** "The law guaranteeing the confidentiality of individual names and collected in the census has been in place for every census since the 1906 Census. Would you strongly approve, somewhat approve, somewhat disapprove or strongly disapprove of the government changing the law to allow the release of personal census information from past censuses after a delay of about 100 years?"

| Degree of Support | Percentage of Canadians |
|---|---|
| Strongly Approve | 31 |
| Somewhat Approve | 37 |
| Somewhat Disapprove | 9 |
| Strongly Disapprove | 21 |
| Don't know/No answer | 2 |

Environics, Survey No. 1, 2000
Question 5
N = 2020

**Table 5:** "In order to release past personal census information, the government will have to change the law that guaranteed this confidentiality. Do you approve or disapprove of the government changing the law to permit personal census information that was collected with a guarantee of confidentiality to be released to the public after about 100 years?"

| Response | Percentage of Canadians |
|---|---|
| Approve | 55 |
| Disapprove | 44 |
| Don't know/No answer | 1 |

Environics, Survey No. 2, 2000
Question 3
N = 1032

Top

Home | Search | Contact Us | Français
Date Modified: 2001-07-30

▲
Important Notices

# Comité d'experts sur l'accès aux dossiers historiques du recensement

## Table des matières

1. Introduction

1.1 Mandat et travaux du Comité

1.1.1 Mandat

1.1.2 Portée

1.1.3 Membres

1.1.4 Travaux du Comité

1.2 Structure du rapport

2. Questions à l'étude

2.1 Cadre d'analyse

2.1.1 Statistique Canada et la collecte de données au Canada

2.1.2 Utilisateurs des dossiers historiques du recensement

2.2 Le recensement au Canada : perspective historique

2.3 Contexte international

2.4 Engagements pris par le Canada à l'égard de la confidentialité

2.5 Transfert, entreposage et utilisation des données

2.6 Les questions

2.7 Préoccupations actuelles du public

2.8 Règle des 92 ans

2.9 Aspects juridiques

2.10 Diffusion des dossiers des recensements à venir

2.11 Questions à l'étude : en conclusion

3. Recommandations concernant la diffusion des dossiers historiques du recensement

3.1 Recensement de 2001 et recensements subséquents

3.2 Consentement

3.3 Diffusion des renseignements recueillis lors des recensements de 1906, 1911 et 1916, avant l'adoption de la *Loi de statistique* en 1918

3.4 Recensements menés en vertu de la *Loi de statistique* de 1918 et des lois subséquentes

3.5 Sommaire

**Annexe A : Liste des réunions du Comité d'experts**

**Annexe B : Questions et résultats détaillés du sondage d'opinion**

## 1. Introduction

### 1.1 Mandat et travaux du Comité

#### 1.1.1 Mandat

Le 5 novembre 1999, l'honorable John Manley, ministre responsable de Statistique Canada, a formé un Comité d'experts sur l'accès aux dossiers historiques du recensement. Ce Comité a été chargé de présenter un rapport sur les répercussions qu'entraînerait la diffusion des dossiers historiques du recensement sur le plan légal ainsi qu'en ce qui touche la tenue des archives et la protection de la vie privée. Le Comité devait notamment :

1. examiner les différences de point de vue entre les Canadiens qui souhaitent maintenir la protection des renseignements personnels et ceux qui veulent avoir accès aux renseignements se rapportant à un particulier ou à une collectivité.

2. déterminer les options qui permettent actuellement de donner accès aux dossiers historiques du recensement.

Haut

#### 1.1.2 Portée

Le Comité était chargé d'examiner la question de la diffusion publique des dossiers historiques du recensement. La diffusion publique des dossiers des enquêtes et des données administratives ne faisait pas partie de son mandat. Il s'est donc penché sur la diffusion des dossiers de tous les recensements, y compris ceux des recensements à venir.

Haut

### 1.1.3 Membres

Le Comité, présidé par Richard Van Loon, recteur de la Carleton University, était formé des personnes suivantes : l'honorable Lorna Marsden, rectrice et vice-chancelière de la York University, Chad Gaffield, professeur à l'Université d'Ottawa, John D. McCamus, professeur à l'Osgoode Hall Law School, et l'honorable Gérard La Forest, juge de la Cour suprême du Canada à la retraite.

Haut

### 1.1.4 Travaux du Comité

Le Comité, contrairement à une commission d'enquête, à une commission parlementaire ou à une commission sénatoriale, n'a pas tenu d'assemblée publique. Il a plutôt invité les Canadiens à lui présenter par écrit leur avis sur la diffusion des dossiers historiques du recensement. Il a en outre demandé à certains groupes concernés d'exprimer explicitement leur point de vue à cet égard.

Le Comité d'experts a tenu cinq séances de travail au cours desquelles il a rencontré des personnes et des groupes particuliers (voir l'annexe A). Deux conférences téléphoniques ont été organisées avec des sociétés de généalogie provinciales. En outre, le président du Comité et M. Gaffield ont eu l'occasion de rencontrer le statisticien en chef de l'Australie qui a pu se libérer au cours de sa visite à Ottawa en février 2000.

Plus de 2 500 lettres, télécopies et messages électroniques ont été envoyés au ministre responsable de Statistique Canada, au statisticien en chef et à plusieurs députés avant l'annonce de la nomination du Comité d'experts. Ces documents ont été mis à la disposition des membres du Comité. Pendant les sept mois qu'ont duré ses travaux, le Comité a reçu 1 055 lettres de plus de la part de Canadiens oeuvrant dans des sociétés de généalogie. Il a reçu également 95 mémoires présentés par des associations historiques, archivistiques et généalogiques et des particuliers que la question intéressait.

Au cours de leurs discussions, les membres du Comité ont examiné les projets de loi et les motions présentés au Sénat et à la Chambre des communes ainsi que les discours et les documents connexes.

Ils ont aussi tenu compte des résultats du sondage d'opinion effectué à la demande de Statistique Canada par la société Environics. Celle-ci a formé six groupes de discussion (deux à Ottawa, deux à Toronto et deux à Montréal). Le sondage d'opinion réalisé par Environics en mars 2000 comportait neuf questions et le sondage de suivi mené à la fin avril en comptait sept. Les membres du Comité ont assisté à leurs discussions à titre d'observateurs. Les questions posées dans le cadre du premier sondage ont été élaborées par les membres du Comité et le personnel d'Environics, tandis que celles du deuxième sondage l'ont été par Environics et Statistique Canada.

Tous les documents reçus et examinés par le Comité peuvent être consultés à la Bibliothèque et centre d'information de Statistique Canada, à l'immeuble R.-H.-Coats, à Ottawa. Certains mémoires sont également

diffusés sur le site Web de Statistique Canada. Il est à noter que la politique en matière de langues officielles du gouvernement fédéral interdit l'affichage de documents unilingues sur les sites Web du gouvernement et c'est pourquoi seuls quelques mémoires ont pu être diffusés.

Le Comité tient à remercier tous les particuliers et organismes qui ont présenté des mémoires, qui ont participé aux conférences téléphoniques et qui ont assisté aux réunions. Les membres du Comité sont reconnaissants aux nombreux Canadiens qui, par leur intérêt, leur dévouement et leurs efforts les ont aidés à mener à bien leurs travaux.

Haut

### 1.2 Structure du rapport

Dans la première section du rapport sont formulés les enjeux importants tels qu'ils ont été déterminés par les membres du Comité ainsi que les points de vue des principaux défenseurs et adversaires de la diffusion des dossiers historiques. Les sections suivantes présentent l'histoire du recensement au Canada, le contexte international, les engagements pris à l'égard de la confidentialité et de la diffusion des renseignements personnels, la nature des questions posées aux répondants ainsi que les opinions et préoccupations actuelles du public. Après un survol du contexte législatif, nous examinons de quelle façon les principes auxquels nous souscrivons peuvent être appliqués.

Haut

## 2. Questions à l'étude

### 2.1 Cadre d'analyse

Au Canada, tous les dossiers individuels des recensements qui ont été menés jusqu'en 1901 inclusivement ont été transférés aux Archives nationales par Statistique Canada et mis à la disposition du public. Les dossiers des recensements de 1891 et de 1901 ont été transférés et rendus publics ans après la tenue du recensement. Cependant, les dossiers du recensement de 1906 n'ont pas été rendus publics en 1998 et il n'est pas certain que ceux du recensement de 1911 soient diffusés en 2003.

Le Comité a été mis sur pied parce qu'il y a divergence d'opinion entre ceux qui pensent que les dossiers des particuliers devraient automatiquement être mis à la disposition du public, après un certain temps, et ceux qui estiment que ces dossiers ne devraient jamais être rendus publics. Parmi les premiers, on compte des archivistes, des historiens, des généalogistes et d'autres personnes qui s'intéressent aux recherches historiques, alors que Statistique Canada, le Conseil national de la statistique et le Commissaire à la protection de la vie privée font partie des seconds.

Les défenseurs du caractère perpétuel de la garantie de confidentialité craignent que la diffusion des renseignements personnels recueillis dans le cadre des recensements menés après celui de 1901 nécessite l'apport de

modifications législatives rétroactives, mesure que de nombreuses personnes interpréteraient comme étant une rupture de promesse faite aux Canadiens par le gouvernement. Ils craignent qu'à la suite d'une telle mesure les répondants remettent en question la confidentialité de toutes les données statistiques recueillies ou conservées par Statistique Canada et que cette attitude se traduise par une réduction du taux de réponse aux enquêtes et aux recensements à venir. Comme ces données sont essentielles à la gestion de l'économie et à la conduite des affaires publiques, ils considèrent que les risques l'emportent de loin sur les avantages liés à la diffusion des dossiers. Ils soutiennent également que le droit moral et légal à la vie privée des particuliers a un caractère perpétuel.

Par ailleurs, ceux qui recommandent que les dossiers soient rendus publics croient que la valeur des renseignements historiques qu'ils contiennent l'emporte sur toute autre considération. Ils soutiennent que la garantie de confidentialité n'a pas un caractère perpétuel et considèrent que les précédents historiques au Canada et les pratiques adoptées en Grande-Bretagne et aux États-Unis prouvent que la diffusion des dossiers historiques du recensement ne pose aucun problème et ne suscite pas de préoccupations chez le public.

Haut

### 2.1.1 Statistique Canada et la collecte de données au Canada

Statistique Canada a pour rôle principal d'élaborer et d'entretenir un système statistique national pour le Canada. Pour atteindre ces objectifs, le Bureau recueille, compile et publie des renseignements statistiques sur les caractéristiques économiques, sociales, culturelles et démographiques de la population canadienne. Statistique Canada est reconnu mondialement pour l'exactitude et la qualité de ses produits statistiques.

Dans le cadre de ses travaux, Statistique Canada mène de vastes enquêtes-échantillon, consulte des sources de données administratives et, évidemment, réalise des recensements. Le recensement revêt, pour la conduite des affaires publiques, une importance égale à celle des enquêtes menées par Statistique Canada sur les entreprises, la population active, la santé de la population et le revenu des ménages.

Étant donné l'importance du rôle de Statistique Canada pour la société et le gouvernement canadiens, il est essentiel de ne pas compromettre la capacité du Bureau à mettre en oeuvre ses activités de collecte des données du recensement ou d'autres enquêtes. Certains peuvent considérer le recensement comme une intrusion dans la vie privée. En échange de leur participation obligatoire au recensement, on a garanti aux répondants la confidentialité des renseignements personnels les concernant. Outre les problèmes d'ordre moral et éthique qu'elle entraînerait, toute modification à cette entente, qui pourrait se traduire par une diminution du taux de réponse, une augmentation des coûts de la collecte ou une détérioration de la qualité des données, susciterait de grandes craintes chez Statistique Canada et parmi les utilisateurs de ses données.

Haut

### 2.1.2 Utilisateurs des dossiers historiques du recensement

Les principaux utilisateurs des dossiers historiques du recensement sont les historiens et les généalogistes. Les historiens estiment que la formation des ménages et des familles, la répartition du travail entre les membres de la famille, la mobilité spatiale et socio-économique des Canadiens ordinaires ainsi que la croissance et le déclin des régions rurales et urbaines représentent des aspects essentiels de notre histoire nationale. Le recensement, qui constitue une source d'information unique sur l'ensemble des Canadiens et sur les types de peuplement, est d'une importance inestimable pour comprendre notre passé. Les historiens affirment que seul l'accès aux dossiers du recensement des particuliers leur permet de mener adéquatement leurs recherches.

Les nombreux Canadiens qui s'intéressent à la généalogie ont besoin de consulter les dossiers du recensement des particuliers pour établir le lignage et l'évolution des familles dans le temps. Les dossiers du recensement constituent une source d'information particulièrement précieuse puisqu'ils font état du nom, de l'âge et des caractéristiques de tous les membres de la famille et du ménage. Ils fournissent des renseignements uniques sur les caractéristiques d'un particulier comme son lieu de naissance et son statut d'immigrant, son niveau de scolarité et sa situation économique. Ce n'est qu'en examinant la vie de chacun des membres des familles que l'on peut établir le lignage des cellules familiales au Canada.

Les historiens et les généalogistes ont démontré qu'ils avaient besoin d'accéder aux renseignements sur les particuliers, et ni les uns ni les autres n'ont été en mesure de trouver une autre source de données qui répondrait à leurs besoins en matière de recherche et d'information. Les deux groupes ont souligné l'importance de mettre les dossiers historiques du recensement à la disposition de tous et non seulement des universitaires et des chercheurs. Les archivistes ont également insisté sur ce point.

Haut

### 2.2 Le recensement au Canada : perspective historique

Au Canada, des recensements sont menés depuis fort longtemps. On considère que Jean Talon a réalisé le premier recensement moderne en Nouvelle-France en 1666. Des recensements ont également été menés en Amérique du Nord avant la Confédération. Depuis, un recensement national de la population a été réalisé tous les 10 ans jusqu'en 1956, puis tous les cinq ans. Entre 1906 et 1946, les recensements quinquennaux avaient lieu uniquement dans l'Ouest canadien.

Le tableau 1 présente des renseignements d'ordre général sur tous les recensements réalisés au Canada depuis la Confédération.

**Tableau 1 :** Historique des recensements réalisés au Canada depuis la Confédération

| | |
|---|---|
| | Le recensement a toujours eu pour objectif principal de |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | profession, lieu de naissance, alphabétisation et minorités | |
| 1881 | X | | Recenseur | Très semblable à celui du recensement de 1871 | 1979 |
| 1891 | X | | Recenseur | Très semblable à celui du recensement de 1871 | 1983 |
| 1901 | X | | Recenseur | Très semblable à celui des recensements antérieurs | 1993 |
| 1906 | | X | Recenseur | Caractéristiques démographiques et questions sur le bétail | Pas de diffu sion en 1998 |
| 1911 | X | | Recenseur | Semblable à celui du recensement de 1901, comprend des questions sur la scolarité et le revenu | 2003? |
| 1916 | | X | Recenseur | Semblable à celui du recensement de 1911, ne comprend pas de questions sur la scolarité et le revenu | 2008? |
| 1921<br>1931<br>1941<br>1951<br>1956<br>1961<br>1966 | X | | Recenseur | Le contenu a été modifié puisque les enquêtes ont commencé à remplacer le recensement. Le recensement de la population comprenait des questions sur les caractéristiques démographiques, socio-économiques et culturelles ainsi que des questions sur le logement | |
| 1926,<br>1936,<br>1946 | | X | Recenseur | Généralement semblable à celui du recensement national précédent | |
| 1971,<br>1976,<br>1981,<br>1986,<br>1991,<br>1996,<br>2001 | X | | Rempli par le répondant 1971 : un ménage sur trois a rempli le questionnaire complet 1976 : deux ménages sur trois ont rempli le questionnaire complet 1981 et suivants : un ménage sur cinq a rempli le questionnaire complet | Le questionnaire abrégé vise à recueillir des renseignements de base : nom, adresse, sexe, état matrimonial, langue maternelle et lien avec les autres membres du ménage. Le questionnaire complet comprend des questions sur les sujets suivants : origines ethniques, citoyenneté, minorités visibles, ascendance autochtone, religion, langue, mobilité, scolarité, activité professionnelle, activité lors de la semaine de travail, travail non rémunéré, revenu et coût du logement | |

dénombrer de la façon la plus exacte possible les personnes qui résident en permanence à l'intérieur de frontières prédéterminées et d'établir leur répartition et leurs caractéristiques. Il fournit un cliché du pays et de la population à un moment précis. Le recensement est réalisé pour satisfaire à des exigences énoncées dans des lois, notamment aux fins de la délimitation des circonscriptions électorales et de la répartition des paiements de transfert. Il est donc absolument essentiel que le recensement dénombre pratiquement tous les résidents à un moment précis et, pour cela, il faut obtenir un taux de réponse quasi parfait.

Certaines garanties de confidentialité ont été données aux répondants pour tous les recensements sur lesquels nous disposons de renseignements détaillés, mais tous les dossiers des particuliers des recensements qui ont été menés jusqu'en 1901 inclusivement ont été rendus publics au Canada.

Aujourd'hui, le recensement représente la plus vaste entreprise menée en temps de paix au Canada et nécessite l'embauche de plus de 38 000 recenseurs. Il s'écoule environ huit ans entre l'étape de l'élaboration des questions et celle de la diffusion définitive des données. Le coût total du recensement de 1996 a dépassé les millions de dollars.

Haut

## 2.3 Contexte international

Les pratiques et les lois qui régissent la diffusion des dossiers historiques du recensement diffèrent selon les pays qui mènent des recensements. Le tableau 2 présente les pratiques de certains pays qui servent habituellement de point de référence pour le Canada.

**Tableau 2** :Résumé des pratiques en vigueur dans certains pays

concernant la diffusion des dossiers historiques du recensement

| Pays | Participation | Diffusion | Nombre d'années pendant lesquelles les dossiers restent confidentiels avant d'être rendus publics |
|---|---|---|---|
| États-Unis | Obligatoire | Oui | 72 |
| Royaume-Uni | Obligatoire | Oui | 100 |
| Australie | Obligatoire | 2001 seulement | 99 |
| France | Obligatoire | Partielle : certains cantons seulement | 100 |
| Terre-Neuve | Obligatoire | Tous les recensements tenus avant l'entrée de la province dans la Confédération (1949) | Les dossiers du recensement de 1945 ont déjà été rendus publics |
| Canada | Obligatoire | Jusqu'en 1901 | 92 |

Les deux pays qui servent le plus souvent de référence pour le Canada, soit la Grande-Bretagne et les États-Unis, rendent régulièrement publics leurs dossiers historiques du recensement. En France, la diffusion est fort limitée, alors que dans d'autres pays, non inclus dans le tableau, les pratiques à cet égard varient. Par contre, l'Australie a détruit les dossiers des recensements menés de 1905 à 1996, mais a décidé récemment de conserver les dossiers du recensement de 2001 pour les rendre publics après 99 ans. La diffusion des dossiers sera toutefois conditionnelle au consentement des répondants.

En Grande-Bretagne et aux États-Unis, le libellé des lois qui régissent la confidentialité des renseignements recueillis dans le cadre du recensement est très similaire à celui de notre Loi sur la statistique. Les dispositions qu'elles comportent, tout comme celles de notre loi, ne font pas mention de limite de temps, interdisent l'accès des dossiers à toute autre personne que les employés du recensement, limitent l'utilisation des données à des fins statistiques et interdisent la diffusion de renseignements personnels permettant l'identification de particuliers.

De fait, aux États-Unis et en Grande-Bretagne, la diffusion publique des dossiers du recensement est régie par une loi ayant trait aux archives nationales. On tient pour acquis que cette loi s'applique une fois que les dossiers ont été transférés à ces organes d'archivage.

Aux États-Unis, les dispositions relatives à la confidentialité des données qui sont en possession des agents du recensement sont énoncées dans les articles 9 et 214 du titre 13 du United States Code. La méthode de transfert des dossiers aux Archives nationales ressemble fort à celle qui est décrite dans les directives données aux commissaires au recensement et aux recenseurs canadiens jusqu'au recensement de 1946 inclusivement; le transfert s'effectue à la suite d'un échange de lettres entre le directeur du Bureau de recensement des États-Unis et celui des Archives nationales. Ce sont les Archives nationales qui gèrent ensuite la diffusion des dossiers historiques des États-Unis, 72 ans après la tenue du recensement, selon les modalités établies, et cette diffusion ne soulève aucune controverse.

De la même façon, en Grande-Bretagne, la *Census Confidentiality Act* de 1991 (Schedule 12) garantit la confidentialité des renseignements recueillis et prévoit des peines en cas de divulgation lorsque les dossiers sont encore en possession des agents du recensement, sans toutefois préciser la durée de la période pendant laquelle les renseignements sont protégés. Les dossiers du recensement sont ensuite transférés aux Archives et il est entendu qu'ils ne seront pas rendus publics avant 100 ans. Une fois ce délai écoulé, la diffusion des dossiers du recensement en Grande-Bretagne, qui

est gérée par les Archives nationales et assujettie aux lois régissant cet organisme, n'est qu'une formalité qui ne suscite aucune controverse.

Le Comité est d'avis que les précédents établis dans les deux pays qui servent le plus souvent de point de référence pour le Canada viennent corroborer le fait que le législateur n'avait pas l'intention de conférer un caractère perpétuel aux garanties de confidentialité données aux Canadiens, et qu'il est entendu que les dossiers finiraient par être versés aux Archives nationales et, qu'à partir de ce moment, ils seraient assujettis à la *Loi sur les Archives nationales du Canada*.

Haut

## 2.4 Engagements pris par le Canada à l'égard de la confidentialité

Quels sont les engagements précis qui ont été pris envers les Canadiens en matière de confidentialité? Depuis 1871, tous les recenseurs prêtent le serment de discrétion et reçoivent des directives selon lesquelles ils doivent protéger la confidentialité des renseignements recueillis. Un examen des manuels de directives utilisés depuis le recensement de 1871 jusqu'au dernier recensement réalisé en 1996 a révélé que Statistique Canada a toujours garanti aux répondants que les renseignements personnels les concernant ne seraient révélés qu'aux employés du recensement. Ces garanties de discrétion visaient à répondre aux appréhensions et aux doutes exprimés continuellement par les répondants qui craignaient que ces renseignements puissent être utilisés contre eux.

Ainsi, selon le manuel *Instructions aux officiers* du recensement de 1871, « Le recensement n'a pas pour objet l'imposition de taxes comme, malheureusement, bien des personnes se l'imaginent. » Il est indiqué, dans les directives aux recenseurs : « Si quelqu'un témoignait quelque crainte ou quelqu'hésitation à donner ses réponses, il faudrait le convaincre qu'aucun renseignement qu'il peut donner, qu'aucun détail inscrit dans les tableaux ne peuvent le compromettre en quoi que ce soit, ni affecter sa position et ses affaires. » De même, au recensement de 1911, les recenseurs avaient reçu pour directives de rassurer « toute personne qui craint que ces renseignements ne puissent servir de guide pour l'imposition de taxes ou pour toute autre fin. »

Sur le questionnaire du recensement de 1996, figurait la mention suivante : « Personne, ni même la police, ni aucun autre ministère, ne peut avoir accès à votre questionnaire. »

Il est impossible, bien sûr, de savoir quelles garanties de confidentialité ont été données par les recenseurs aux répondants, au fil du temps et à la grandeur du pays, surtout lors des premiers recensements. Toutefois, ce qui est frappant, c'est que toutes les directives et tous les exemples utilisés reflètent des préoccupations qui ont encore cours aujourd'hui, notamment en ce qui concerne la fiscalité, le statut d'immigrant ou les affaires. Des termes tels « perpétuel », « éternel » ou « pour toujours » n'ont jamais été utilisés, ni dans les lois, ni dans les directives données aux recenseurs, ni même lors des discussions entourant l'adoption de la *Loi du recensement et des statistiques*, en 1905 et en 1906, et de la *Loi de statistique*, en 1918.

Les garanties données aux répondants n'ont pratiquement pas changé au fil du temps, mais le cadre législatif dans lequel s'inscrivaient ces garanties a

fait l'objet de nombreuses modifications. Le changement le plus important découle de l'adoption en 1918 de la *Loi de statistique*, qui comporte les garanties explicites suivantes :

> *15(1) Nul rapport individuel, non plus qu'aucune partie d'un rapport individuel, fait, et nulle réponse à des questions posées, pour les fins de la présente loi, sauf de la manière ci-après énoncée, ne doivent être publiés sans le consentement préalable, par écrit, de la personne ou de celui qui est alors propriétaire de l'entreprise à l'égard de laquelle le rapport a été fait ou la réponse a été donnée et, sauf pour les fins de poursuite en vertu de la présente loi, une personne non employée à un travail connexe au recensement ne doit pas être autorisée à prendre connaissance de ce rapport individuel ou de cette partie d'un rapport individuel.*
>
> *15(2) Sauf la matière susdite, nul rapport, sommaire de statistiques ou autre publication relevant de la présente loi ne doit contenir de détails compris dans un rapport individuel disposés de façon à permettre à qui que ce soit de s'assurer que des détails ainsi publiés sont des détails relatifs à un particulier ou à une affaire particulière.*

Ainsi, même si les garanties données aux répondants « sur le pas de leur porte » variaient encore d'un recenseur à l'autre après 1918, le Parlement du Canada a enchâssé dans cette loi des garanties beaucoup plus claires et étendues que celles qui étaient fournies auparavant.

Haut

### 2.5 Transfert, entreposage et utilisation des données

Toutefois, malgré les garanties de confidentialité fournies aux répondants, il est également clair qu'il existait une volonté de conserver les renseignements recueillis à l'usage des générations futures. En effet, les directives en matière de confidentialité données aux recenseurs indiquent également que les questionnaires seront conservés dans les Archives fédérales pour consultation future. En 1911, par exemple, on demandait aux recenseurs d'écrire lisiblement, étant donné que les dossiers finiraient par être transférés aux Archives fédérales pour y être conservés. Cette intention est évidente dans tous les manuels de directives élaborés pour les recensements, jusqu'à celui de 1946. Étant donné que les Archives fédérales (qui sont devenues les Archives nationales du Canada) ont toujours eu pour mandat de conserver l'information pour consultation actuelle ou future, il est raisonnable de présumer que la diffusion des dossiers des particuliers a généralement été envisagée comme une possibilité. Chose certaine, en 1942, la première diffusion de dossiers historiques avait eu lieu puisque les dossiers du recensement de 1871 ont été mis à la disposition du public par les Archives nationales et que des dossiers ont continué à être diffusés, quoique de façon irrégulière, jusqu'à la diffusion des dossiers du recensement de 1901, en 1993.

### 2.6 Les questions

Au Canada, la nature des questions posées dans le cadre du recensement n'a pratiquement pas changé au fil du temps. Lors des premiers

recensements, par exemple, on demandait au répondant de fournir les renseignements suivants sur chacun des membres du ménage : nom, adresse, sexe, date de naissance, état matrimonial, lieu de naissance, citoyenneté, année d'immigration, religion, nombre d'enfants nés (question posée aux femmes mariées seulement), langue parlée, niveau de scolarité, profession, lieu de travail, revenu et sources de revenu. En outre, on posait des questions sur le logement, notamment sur le mode d'occupation et le coût. Un grand nombre de ces questions sont encore posées aujourd'hui.

Certaines questions posées lors des premiers recensements pourraient être considérées, de nos jours, comme étant très indiscrètes. En 1911, par exemple, une question sur les infirmités comportait les catégories « aliéné ou lunatique » et « idiot ou innocent ». Toutefois, des questions du même genre ont été posées au recensement de 1901, et la diffusion des dossiers de ce recensement n'a suscité aucune plainte.

Depuis 1971, le questionnaire abrégé vise à recueillir seulement des renseignements de base comme le nom et la date de naissance, le sexe, le lien avec les autres membres du ménage et l'état matrimonial. Le questionnaire complet, qui est remis à un échantillon de ménages seulement, comporte des questions plus détaillées visant à recueillir des données socio-économiques comme le revenu et les coûts d'hébergement. Son contenu varie quelque peu d'un recensement à l'autre. En fait, à certains égards, le fardeau de réponse et le degré d'intrusion étaient plus importants aux premiers recensements. De plus, les réponses étaient alors données directement au recenseur, qui, dans la plupart des cas, était connu du répondant. Il arrive encore aujourd'hui que les répondants connaissent le recenseur qui leur livre le questionnaire, mais cela se produit beaucoup plus rarement, étant donné que la majorité des Canadiens vivent dans des centres urbains et que Statistique Canada fait tout en son pouvoir pour affecter les recenseurs à des quartiers situés à une certaine distance de leur lieu de résidence.

Le Comité estime que la plus grande partie des renseignements recueillis dans le cadre du recensement ne sont pas de nature très eacute;licate. Par ailleurs, même les renseignements qui peuvent être considérés comme étant de nature délicate par certains répondants, comme le revenu, perdent ce caractère au fil du temps, comme semblent le confirmer les réactions, ou plutôt l'absence de réaction, suscitées par la diffusion des dossiers des recensements précédents.

Haut

## 2.7 Préoccupations actuelles du public

Les résultats du sondage d'opinion mené par Environics en mars 2000 révèlent que même à cette époque où l'on attache beaucoup d'importance à la protection de la vie privée, la plupart des personnes ayant participé au sondage ne voient pas d'inconvénient à ce que les renseignements qui les concernent soient rendus publics 100 ans après la tenue du recensement. Par ailleurs, après avoir été informés de la nature des renseignements recueillis dans le cadre du recensement, les participants aux groupes de discussion semblaient être d'avis que la divulgation de ces renseignements après une longue période ne posait aucun problème. Certains participants étaient même heureux à l'idée que leurs descendants s'intéresseraient à la vie de leurs ancêtres. En raison de la nature des renseignements recueillis et du passage du temps, les préoccupations des répondants concernant la

protection de leur vie privée ne semblent pas être très importantes.

La plupart des Canadiens qui ont participé au sondage croient que Statistique Canada assure la confidentialité des renseignements personnels les concernant, tandis que plus du tiers sont d'un avis contraire. En outre, il semble que la majorité des Canadiens continueraient de participer au recensement et aux autres enquêtes de Statistique Canada (voir l'annexe B) même si des modifications législatives permettaient la diffusion de ces renseignements près de 100 ans après la tenue du recensement.

Les opinions sont toutefois plus partagées en ce qui concerne l'apport de modifications législatives visant à permettre la diffusion des dossiers des recensements pour lesquels des garanties de confidentialité ont été données précédemment. Le sondage a révélé que 68 % des Canadiens seraient en faveur de telles modifications mais que 30 % de la population canadienne serait contre et que 21 % des opposants seraient tout à fait en désaccord avec cette mesure (voir le tableau 4 de l'annexe B).

Les groupes de discussion se sont aussi avérés très instructifs à cet égard. La question posée lors de la première enquête nationale ne donnait pas à penser que l'apport de modifications législatives visant à permettre la diffusion des dossiers des recensements antérieurs pouvait être interprété comme une « rupture de promesse » de la part du gouvernement, mais tous les groupes de discussion ont fini par en arriver eux-mêmes plus ou moins rapidement à cette conclusion et sont devenus ensuite très hostiles à cette idée. Il n'a pas toujours été possible de déterminer si cette opposition irait jusqu'à compromettre leur participation aux futurs recensements mais, chose certaine, ils étaient hostiles au concept.

Statistique Canada a donc commandé une deuxième enquête nationale dans laquelle la notion de « rétroactivité » a été explicitement introduite. Les résultats présentés au tableau 5 (annexe B) révèlent que les répondants sont beaucoup moins favorables à l'adoption de modifications législatives rétroactives qu'à l'apport de modifications aux lois en vigueur, même si dans la deuxième enquête plus de la moitié des répondants ont affirmé être en faveur de telles modifications. Néanmoins, la notion de rétroactivité préoccupe beaucoup le Comité ainsi que Statistique Canada.

Cependant, de façon générale, le Comité ne croit pas que la diffusion éventuelle des dossiers historiques est susceptible d'avoir une incidence concrète sur la participation au recensement. Les résultats de l'enquête indiquent que cette question ne pose pas de problème, et nous partageons l'opinion du U.S. Congressional Committee qui l'a étudiée. En ce qui concerne la crainte que la diffusion des renseignements personnels compromette la participation au recensement, le Comité a déclaré ce qui suit :

> *[Traduction] À notre connaissance, l'existence d'une telle crainte n'a jamais été démontrée. Aucun élément de preuve n'est jamais venu étayer le fait que la diffusion éventuelle des dossiers du recensement, fait dont ont beaucoup parlé les organismes de recherches archivistiques, historiques, généalogiques et religieuses depuis plus de 20 ans, amoindrisse le désir des citoyens de coopérer et de fournir de l'information.»*
>
> (Committee on Government Operations, House of Representatives, Washington, 10 juillet 1978)

La façon dont ont été diffusés les dossiers historiques au Canada vient confirmer cette affirmation. Les Archives nationales ont commencé à rendre

publics les premiers dossiers lorsque ceux du recensement de 1871 lui ont été transférés en 1942. Les dossiers du recensement de 1881 ont été mis à la disposition du public en 1979 et, à la suite de l'adoption de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, les dossiers des recensements de 1891 et de 1901 ont été rendus publics 92 ans après la tenue de chaque recensement. Entre-temps, tous les dossiers des recensements menés à Terre-Neuve avant son entrée dans la Confédération ont été diffusés peu après que cette province soit devenue partie intégrante du Canada. Après l'adoption de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, il semble que le gouvernement a cru qu'il pouvait et devait régulièrement rendre publics les dossiers d'un recensement 92 ans après sa tenue. Chose certaine, pour tous les recensements menés avant l'entrée en vigueur de la Loi du recensement et des statistiques de 1906 et l'adoption de la *Loi de statistique* en 1918 qui ont modifié le cadre législatif, il était autorisé à le faire simplement en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sans autres modifications législatives.

Ni le gouvernement du Canada ni Terre-Neuve n'ont reçu de plainte concernant la diffusion de ces dossiers. En fait, si l'on tient compte des dossiers diffusés aux États-Unis et en Grande-Bretagne, plus de 620 millions de dossiers historiques du recensement ont été rendus publics dans les trois pays, sans qu'une seule plainte ait été portée à la connaissance des Archives nationales, des bureaux du recensement ou des commissaires à la protection de la vie privée des trois pays.

Dans l'ensemble, le Comité en est arrivé à la conclusion que le fait de rendre publics les renseignements personnels recueillis dans le cadre du recensement après le décès du répondant ou après une longue période n'a pas semblé trahir les attentes des répondants aux recensements précédents et ne semble pas aller à l'encontre de celles des répondants actuels.

Le Comité estime que le gouvernement peut rendre les dossiers publics sans avoir recours à des modifications législatives qui pourraient être interprétées comme l'abolition rétroactive de la garantie de confidentialité et que cette décision risque peu d'attiser la colère du public et de porter atteinte aux recensements à venir. En revanche, si des modifications législatives s'avéraient nécessaires et surtout si la *Loi sur la statistique* devait être modifiée, le recensement pourrait être compromis et peut-être même les autres activités de Statistique Canada.

Haut

## 2.8 Règle des 92 ans

Nous avons vu que la plupart des pays qui diffusent des dossiers historiques du recensement gardent les renseignements personnels confidentiels pendant une période donnée, habituellement de 70 à 100 ans, après quoi les dossiers sont rendus publics. Au Canada, cette période de confidentialité était d'une durée variable avant l'adoption de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, mais la loi précise maintenant qu'elle est de 92 ans.

Nous ne savons pas exactement pourquoi cet intervalle de 92 ans entre la tenue du recensement et la diffusion des dossiers a été choisi à l'origine, mais il semble que ce délai aurait permis la diffusion immédiate des dossiers du recensement de 1891, après l'adoption de la loi en 1983.

Certains soutiennent que, même après 92 ans, la diffusion des dossiers historiques du recensement contrevient au principe fondamental du droit des répondants à la vie privée du fait qu'ils n'ont pas été explicitement informés que les renseignements les concernant finiraient par être du domaine public. Selon les principes fondamentaux de la loi, les Canadiens ont le droit de savoir pourquoi des renseignements personnels les concernant sont recueillis, de quelle façon ces renseignements seront utilisés, pendant combien de temps ils seront conservés et qui y aura accès. Il faudrait obtenir le consentement des personnes visées pour utiliser ces renseignements à des fins autres que celles pour lesquelles ils ont été recueillis.

D'autres ne partagent pas cet avis et considèrent que le passage du temps ou le décès d'une personne vient diminuer le droit à la vie privée de cette personne, droit qui lui est conféré par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le Comité a examiné attentivement les différents points de vue exprimés. Il en est arrivé à la conclusion que la garantie de confidentialité visant les dossiers du recensement n'a pas été accordée pour toujours. Nous onnsommes d'avis que les 92 ans écoulés constituent un délai suffisant pour apaiser les inquiétudes relatives au respect de la vie privée.

Haut

### 2.9 Aspects juridiques

Même si deux des membres du Comité sont des gens de loi, nous n'avons pas l'intention de donner des avis juridiques au gouvernement. Cependant, nous sommes persuadés que le législateur n'avait probablement ni la volonté ni l'intention d'accorder une garantie de confidentialité perpétuelle. Notre opinion se fonde sur les considérations suivantes :

- on ne trouve **aucune** mention de confidentialité perpétuelle dans la loi ou dans les discussions dont elle a fait l'objet;
- la loi indique explicitement que les dossiers seront transférés aux Archives nationales;
- des parallèles peuvent être établis avec la législation des États-Unis et de la Grande-Bretagne;
- toutes les dispositions relatives à la confidentialité ont trait aux préoccupations contemporaines touchant l'utilisation des données.

Les réactions (ou l'absence de réactions) de la part du grand public à l'égard de la diffusion des dossiers des recensements antérieurs donnent à penser qu'il partage notre point de vue.

Nous avons examiné les avis juridiques que le ministère de la Justice et les Archives nationales ont donné à Statistique Canada et nous sommes conscients de l'existence d'un certain flou juridique concernant les diverses garanties données aux répondants en matière de confidentialité et la mention selon laquelle les dossiers seront transférés aux Archives nationales. Cependant, malgré cette ambiguïté, rien ne prouve que le Parlement avait l'intention d'accorder une garantie de confidentialité perpétuelle.

À notre avis, la diffusion des renseignements personnels recueillis dans le

cadre des recensements menés avant 1906 constitue un précédent particulièrement important, surtout si l'on prend en considération le fait que les dossiers des recensements de 1891 et de 1901 ont été rendus publics conformément à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, adoptée en 1983. Nous croyons également que le temps écoulé, soit 92 ans dans le cas présent, est un facteur important sur le plan légal et moral et que le fait de diffuser les dossiers après une période de 92 ans ne contrevient aucunement aux intentions premières des personnes qui ont participé à l'élaboration du recensement au Canada. Nous reconnaissons que l'adoption de la *Loi de statistique* en 1918, qui comporte des garanties de confidentialité, peut susciter des doutes tout comme la disparition après 1946 de la mention selon laquelle les dossiers seraient transférés aux Archives nationales, mais notre opinion demeure la même en ce qui concerne l'esprit et l'intention de la loi.

Haut

### 2.10 Diffusion des dossiers des recensements à venir

Le lecteur aura sans doute remarqué que nous avons peu parlé de la diffusion des dossiers des recensements à venir. Nous estimons que cette question ne constitue pas un problème, à condition que les répondants soient informés du fait que les renseignements personnels les concernant seront rendus publics après une période de 92 ans. Le sondage d'opinion que nous avons réalisé révèle que la grande majorité des Canadiens ne considèrent pas cette éventualité comme un problème ni comme un empêchement à participer au Il incombe au Cabinet de garder cette information à l'esprit au moment d'approuver les questions du recensement, mais nous estimons que le fait de tenir compte de cette considération permettra au Cabinet d'exercer son pouvoir exécutif de façon appropriée.

Haut

### 2.11 Questions à l'étude : en conclusion

Au moment de formuler ses recommandations, le Comité a pris en considération le droit à la vie privée des répondants et le droit du grand public à l'accès aux dossiers du recensement, sans oublier de tenir compte des préoccupations touchant la viabilité des recensements à venir et des autres activités de Statistique Canada.

Le Comité est d'avis que le passage du temps diminue les préoccupations des répondants concernant la protection de la vie privée. Il estime donc que le droit du grand public à l'accès, **après un délai suffisant**, aux dossiers du recensement l'emporte sur le droit des répondants à la vie privée. Nous croyons que la période de 92 ans constitue un délai suffisant.

Cependant, la question de la viabilité des recensements et enquêtes à venir est aussi extrêmement importante. Le Comité ne voudrait surtout pas que la réaction du public à une mesure qui pourrait être interprétée comme le non-respect de la garantie de confidentialité prise par le gouvernement du Canada envers les citoyens, même 92 ans auparavant, crée d'importants problèmes à Statistique Canada et compromette ses activités. Bien que

nous estimions qu'une telle interprétation de la situation serait erronée, étant donné que les garanties en question n'ont aucun caractère perpétuel, nous devons admettre que certains pourraient percevoir l'apport de modifications législatives comme une trahison.

En conséquence, même s'il est en faveur de la diffusion des dossiers du recensement, le Comité recommande au gouvernement de procéder à un examen approfondi des enjeux afin de déterminer s'il y a lieu de modifier les lois et, le cas échéant, d'évaluer attentivement les risques qu'entraînerait une telle mesure. Comme la diffusion des dossiers des recensements menés après l'adoption de la *Loi de statistique* en 1918 est plus susceptible de nécessiter l'apport de modifications législatives, les recommandations du Comité en ce qui concerne cette période sont moins catégoriques.

Haut

## 3. Recommandations concernant la diffusion des dossiers historiques du recensement

Le Comité recommande simplement que les dossiers du recensement soient mis à la disposition du grand public dans les Archives nationales 92 ans après la tenue du recensement. Les moyens utilisés pour diffuser les dossiers historiques du recensement varient en fonction de la période historique au cours de laquelle le recensement a eu lieu ou aura lieu.

### 3.1 Recensement de 2001 et recensements subséquents

Le Comité recommande que tous les Canadiens soient informés que la garantie de confidentialité à l'égard de tous les futurs recensements est valide pour une période de 92 ans, après quoi les dossiers des particuliers seront versés aux Archives nationales.

Le Comité reconnaît qu'il est peu probable que toute modification législative requise pour permettre la diffusion des renseignements personnels recueillis dans le cadre du recensement de 2001 soit prête à temps. Il est également conscient que la planification d'un recensement est un exercice à long terme et il ne voudrait pas en compromettre le succès de quelque façon que ce soit.

Par ailleurs, le Comité est d'avis que les Canadiens devraient être informés au moment du recensement de 2001 et de tous les recensements subséquents que la garantie de confidentialité est valide seulement pour une période de 92 ans, après quoi tous les dossiers des particuliers seront transférés aux Archives nationales et mis à la disposition du public. Le Comité estime que l'élaboration d'une stratégie de communication efficace est de rigueur afin d'informer les Canadiens de cette situation.

Haut

### 3.2 Consentement

Le Comité ne recommande pas que l'on obtienne le consentement de

chaque personne ou répondant aux fins de la diffusion ultérieure des dossiers.

Le Comité n'est pas convaincu que l'obtention du consentement des répondants, comme on l'a proposé par exemple pour le recensement de l'Australie de 2001, donnerait de bons résultats au Canada. La notion de « consentement au nom du groupe », qui autoriserait la personne qui remplit le questionnaire pour le ménage à donner son consentement au nom de tous les membres de ce ménage, n'est pas une formule avec laquelle les Canadiens sont familiers. Cette notion n'est d'ailleurs pas représentée dans le droit privé canadien ni dans la pratique de ce dernier.

Le Comité recommande plutôt que, pour le recensement de 2001, le Canada adopte les pratiques en vigueur au Royaume-Uni et aux États-Unis. Pour le recensement de 2001 et pour tous les autres recensements où un questionnaire s'adressant au ménage est utilisé, les répondants devraient être informés que les renseignements personnels les concernant resteront confidentiels pendant 92 ans, après quoi ils seront mis à la disposition du public dans les Archives nationales.

Haut

### 3.3 Diffusion des renseignements recueillis lors des recensements de 1906, 1911 et 1916, avant l'adoption de la *Loi de statistique en 1918*

Le Comité recommande que soient immédiatement versés aux Archives nationales les dossiers du recensement de 1906 et que ceux des recensements de 1911 et de 1916 soient rendus publics en 2003 et en 2008 respectivement.

Le Comité a analysé soigneusement les arguments d'ordre moral, historique et légal associés à la diffusion de ces dossiers. Compte tenu des éléments pris en considération dans la section précédente du présent rapport, le Comité recommande que Statistique Canada verse immédiatement les dossiers du recensement de 1906 aux Archives nationales afin qu'ils soient mis à la disposition du public. Les dossiers du recensement de 1911 devraient être versés aux Archives nationales en 2003 et ceux du recensement de 1916 devraient l'être en 2008.

Le Comité ne croit pas qu'il soit nécessaire de modifier la *Loi du recensement et des statistiques* de 1906 pour diffuser les dossiers des recensements menés avant l'adoption de la *Loi de statistique* en 1918, car la diffusion des renseignements recueillis lors des recensements précédents, après l'adoption de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* en 1983, constitue un précédent. Nous estimons qu'une fois transférés, les dossiers sont régis par la *Loi sur les Archives nationales du Canada* et que l'intention de transférer les dossiers du recensement aux Archives était claire.

S'il subsistait suffisamment de doutes sur le plan juridique pour donner à penser au gouvernement du Canada qu'il doit légiférer en la matière, nous estimons que les éclaircissements apportés aux États-Unis et en Grande-Bretagne aux lois régissant les Archives nationales constituent un précédent et pourraient nous servir d'orientation, mais nous tenons à réitérer notre position selon laquelle de tels éclaircissements ne sauraient vicier l'esprit et l'intention des recensements précédents

Haut

### 3.4 Recensements menés en vertu de la *Loi de statistique* de 1918 et des lois subséquentes

Le Comité recommande que le gouvernement s'engage à rendre publics les dossiers des recensements tenus depuis 1921 et détermine les mesures à prendre s'il estime qu'il est préférable de procéder par voie législative.

Bien que le Comité soit d'avis que les dossiers devraient être rendus publics 92 ans après la tenue du recensement, il reconnaît également que les garanties de confidentialité incluses dans la loi de 1918 peuvent être interprétées d'une manière qui rende plus difficile la diffusion des dossiers des recensements tenus après 1918. Le Comité exhorte le gouvernement à prendre les mesures législatives requises après la diffusion des dossiers du recensement de 1916 en 2008 et à effectuer une évaluation plus poussée de l'incidence éventuelle d'une telle décision sur les activités de Statistique Canada, ce qu'il n'a pu faire jusqu'ici.

Si le gouvernement est d'avis que des modifications législatives s'imposent, nous recommandons que ces modifications soient apportées à la *Loi sur les Archives nationales du Canada* et qu'il soit établi clairement qu'elles visent exclusivement la diffusion des données du recensement.

Haut

### 3.5 Sommaire

Le Comité est fermement convaincu que la diffusion des dossiers du recensement présente des avantages. Il estime qu'au fil du temps, les inquiétudes relatives à la protection de la vie privée s'apaiseront et que le délai de 92 ans permettra d'éliminer ces préoccupations. Nous sommes persuadés que personne n'a eu l'intention d'imposer une obligation de confidentialité perpétuelle à l'égard des renseignements personnels recueillis dans le cadre du recensement. Nous croyons que la mention du transfert aux Archives nationales laisse également entendre que les dossiers finiront par être du domaine public; c'est pourquoi nous estimons que le fait de procéder à des modifications législatives à cette fin ne constituerait pas une rupture de promesse envers les répondants. Nous sommes d'avis que les précédents historiques et internationaux viennent pleinement appuyer cette position. Le Comité est également conscient de la valeur du recensement et des autres travaux de Statistique Canada et ne désire nullement formuler des recommandations susceptibles de nuire à son travail. C'est pourquoi nous recommandons que soient diffusés après une période de 92 ans les dossiers des recensements tenus avant 1918 et après 2001, tout en conseillant au gouvernement de faire preuve de circonspection quant aux mesures législatives qui pourraient s'avérer nécessaires aux fins de la diffusion des dossiers des recensements tenus entre 1921 et 2001.

Haut

## Annexe A : Liste des réunions du Comité d'experts

| Date | Présentation |
|---|---|
| **6 janvier 2000** | Statistique Canada<br>M. Ivan Fellegi |
| **9 février 2000** | Société historique du Canada<br>M. Irving Abella<br>M.William Waiser<br>Mme Joanne Burgess<br><br>Commissaire à la protection de la privée du Canada<br>M. Bruce Phillips<br><br>Archiviste national du Canada<br>M. Ian E. Wilson<br><br>**Participants – conférence téléphonique :**<br><br>British Columbia Genealogical Society<br>M. Gordon Watts<br>M. Bob Paulin<br><br>Alberta Genealogical Society<br>Ms. Carol Anderson<br><br>Saskatchewan Genealogical Society<br>Mme Marge Thomas<br><br>Manitoba Genealogical Society<br>M. Geoffrey Lambert<br><br>Ontario Genealogical Society<br>Mme Marjorea Roblin<br><br>Institut généalogique des Provinces Maritimes<br>M. Allen Robertson<br><br>Société généalogique du Nouveau-Brunswick<br>M. Calvin Craig<br><br>Genealogical Society of Nova Scotia<br>Mme Karen McKay<br><br>P.E.I. Genealogical Society Inc.<br>M. Richard Savidant<br><br>Newfoundland & Labrador Genealogical Society Inc.<br>M. Patrick Walsh<br><br>NWT Genealogical Society<br>M. Robert Carr |
| **10 mars 2000** | **Participants – conférence téléphonique :**<br><br>Société de l'histoire des familles du Québec (QFHS)<br>M. G. Schroder |

| | |
|---|---|
| | Société généalogique canadienne-française<br>M. Marcel Fournier<br><br>Société de généalogie de Québec<br>Mme Mariette Parent |
| **7 avril 2000** | Environics<br>Mme Donna Dasko |
| **1er mai 2000** | Conseil national de la statistique<br>M. Ivan Fellegi<br>M. Lloyd Barber<br>M. Derek Hum<br>M. Arthur Kroeger |

Haut

## Annexe B : Questions et résultats détaillés du sondage d'opinion

**Tableau 1 :** « Seriez-vous tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt en désaccord ou tout à fait en désaccord avec le fait de permettre que les renseignements personnels vous concernant soient accessibles aux historiens, aux personnes qui s'intéressent à la généalogie de leur famille et au grand public environ 100 ans après la tenue du recensement? »

| Opinion | Pourcentage de Canadiens |
|---|---|
| Tout à fait d'accord | 41 |
| Plutôt d'accord | 35 |
| Plutôt en désaccord | 8 |
| Tout à fait en désaccord | 15 |
| Ne sait pas/Pas de réponse | 1 |

Première enquête menée par Environics (2000)
Question 1
N = 2020

Les réponses à une question semblable posée lors de la deuxième enquête montrent que les répondants étaient aussi en faveur de la diffusion, quoique dans une proportion moins élevée.

**Tableau 2 :** « À partir de maintenant, seriez-vous d'accord ou en désaccord avec le fait que le gouvernement rende publics les renseignements personnels vous concernant après environ 100 ans? »

| Opinion | Pourcentage de Canadiens |
|---|---|
| D'accord | 55 |
| En désaccord | 43 |
| Ne sait pas/Pas de réponse | 2 |

Deuxième enquête menée par Environics (2000)
Question 1
N = 1042

**Tableau 3 :** Incidence qu'aurait l'apport de modifications législatives sur la collecte des données du recensement et d'autres enquêtes

| | suscep-tible | suscep-tible | Aucune différence | suscep-tible | suscep-tible | Aucune différence |
|---|---|---|---|---|---|---|
| De participer au prochain recensement | 18 | 13 | 68 (2 % NSP/PDR) | 5 | 25 | 69 (2 % NSP/PDR) |
| De fournir des reponses exactes au recensement | 22 | 11 | 65 (1 % NSP/PDR) | 9 | 19 | 70 (2 % NSP/PDR) |
| De participer a d'autres enquêtes de Statistique Canada | 18 | 19 | 62 (1 % NSP/PDR) | | | |
| De faire confiance a Statistique Canada | 15 | 20 | 64 (1 % NSP/PDR) | 7 | 30 | 62 (1 % NSP/PDR) |

Premiere enquête menee par Environics (2000)
Questions 6, 7, 8, 9
N = 2020

Deuxieme enquête menee par Environics (2000)
Questions 5, 6, 7
N = 1032

La question portant sur la participation a d'autres enquêtes de Statistique Canada n'a pas ete posee dans la deuxieme enquête

* NSP/PDR = Ne sait pas/Pas de reponse

Haut

Lors du premier sondage, les questions posées étaient formulées comme suit : « Si le gouvernement modifiait la loi de sorte que les renseignements personnels vous concernant devenaient accessibles au public environ 100 ans après la tenue du recensement, seriez-vous plus susceptible ou moins susceptible de participer au prochain recensement, de fournir des réponses exactes au prochain recensement, de participer à d'autres enquêtes de Statistique Canada, de faire confiance à Statistique Canada, ou cela ne ferait-il aucune différence? »

Lors du deuxième sondage, les questions posées étaient formulées comme suit : « Si le gouvernement modifiait la loi pour permettre la diffusion éventuelle des renseignements personnels pour lesquels il vous a donné une garantie de confidentialité, seriez-vous plus susceptible ou moins susceptible de participer au prochain recensement, de fournir des réponses exactes au prochain recensement, de faire confiance à Statistique Canada, ou cela ne ferait-il aucune différence? »

**Tableau 4 :** « La Loi garantissant la confidentialité des renseignements personnels recueillis dans le cadre du recensement est en vigueur depuis le recensement de 1906. Seriez-vous tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt en désaccord ou tout à fait en désaccord avec le gouvernement s'il modifiait la loi pour permettre la diffusion des renseignements personnels recueillis lors des recensements antérieurs après un délai d'environ 100 ans? »

| Opinion | Pourcentage de Canadiens |
|---|---|
| Tout a fait d'accord | 31 |
| Plutot d'accord | 37 |
| Plutôt en desaccord | 9 |
| Tout a fait en desaccord | 21 |
| Ne sait pas/Pas de reponse | 2 |

Premiere enquête menee par Environics (2000)
Question 5
N = 2020

**Tableau 5 :** « En vue de permettre la diffusion des dossiers des particuliers des recensements antérieurs, le gouvernement devra modifier la loi qui garantit la confidentialité des renseignements personnels. Êtes-vous en accord ou en désaccord avec le fait que le gouvernement modifie la loi de sorte que les renseignements personnels protégés par une garantie de confidentialité soient rendus publics après environ 100 ans? »

| Réponse | Pourcentage de Canadiens |
|---|---|
| D'accord | 55 |
| En désaccord | 44 |
| Ne sait pas/Pas de réponse | 1 |

Deuxième enquête menée par Ekos Research (2000)
Question 4
N = 1042

Haut

Page d'accueil | Recherche | Contactez-nous | English ▲
Date de modification : 2001-07-09 Avis importants